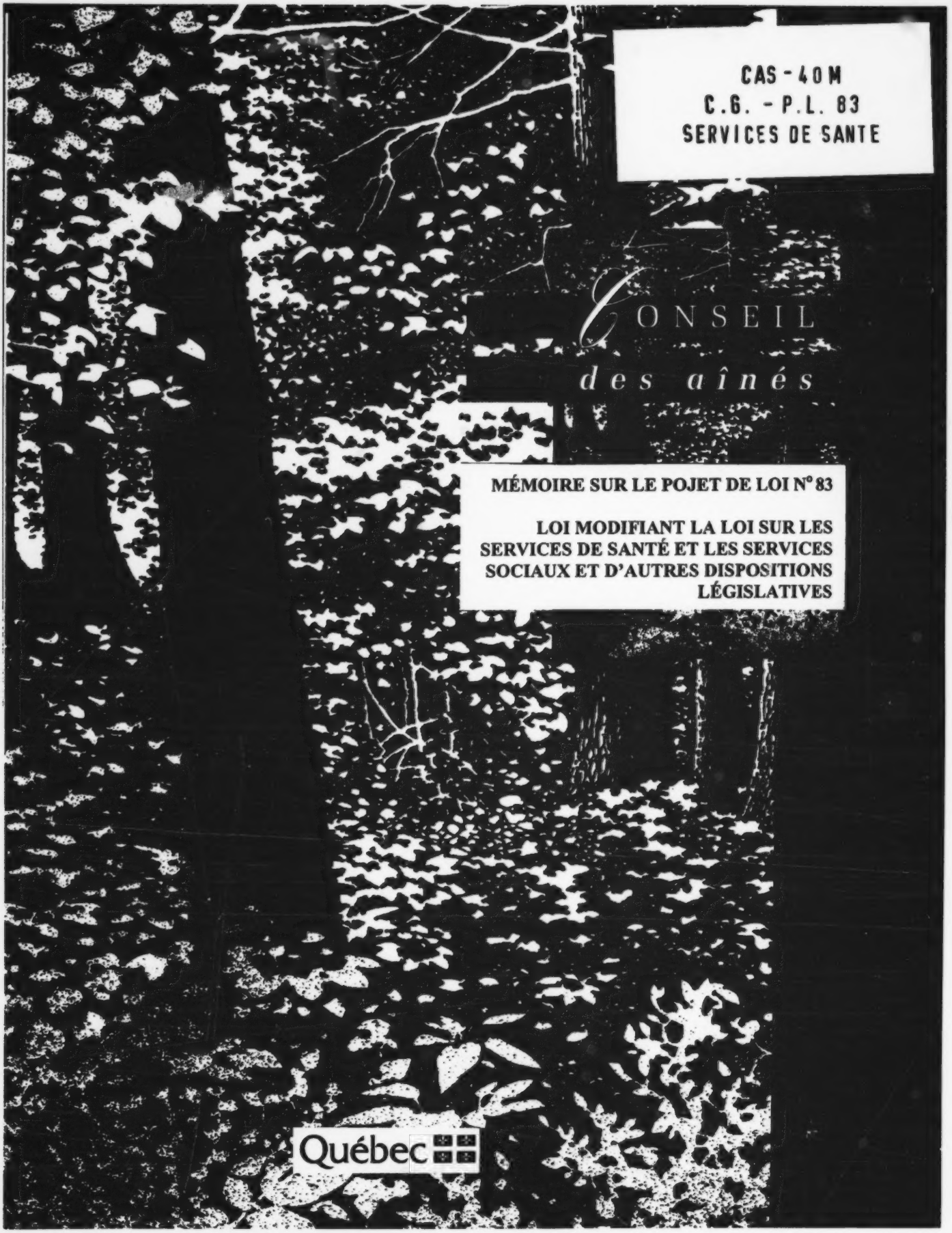
CAS - 40 M
C.G. - P.L. 83
SERVICES DE SANTE



CONSEIL
des aînés

MÉMOIRE SUR LE POJET DE LOI N° 83

LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES SERVICES DE SANTÉ ET LES SERVICES SOCIAUX ET D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

Québec

CAS - 40 M
C.G. - P.L. 83
SERVICES DE SANTE

Conseil des aînés
Québec

MÉMOIRE SUR LE POJET DE LOI N° 83

LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES SERVICES DE SANTÉ ET LES SERVICES SOCIAUX ET D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

Présenté à la Commission des Affaires sociales

Janvier 2005

Ce mémoire a été adopté à l'unanimité par les membres du Conseil des aînés lors de la séance plénière du 21 janvier 2005.

Les membres du Conseil étaient Georges Lalande, président, Jacques Demers, vice-président, Maurice Auger, Jean-Paul Bordeleau, Maurice Boucher, Claude Durand, René-Jean Fournier, Maud Malval Gilles, Eddie McGrath.

Recherche et rédaction
Daniel Gagnon

Travaux de secrétariat
Murielle Miller

Conseil des aînés
930, chemin Ste-Foy, 6e étage
Québec (Québec) G1S 2L4

Téléphone: (418) 643-0071
Télécopieur : (418) 643-1916
Courriel: aines@conseil-des-aines.qc.ca
Internet: www.conseil-des-aines.qc.ca

Dépôt légal - 2005
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN – 2-550-43865-5
Gouvernement du Québec

Introduction

C'est avec plaisir que le Conseil des aînés participe à la consultation sur le projet de loi n° 83, loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et d'autres dispositions législatives, en vous transmettant ses commentaires, réflexions et recommandations. Le Conseil ne se prononcera que sur deux aspects de cette loi, soit les modifications entourant le mécanisme de plaintes et l'introduction de la notion de certificat de conformité pour les résidences privées avec services pour aînés.

Modifications du mécanisme de plaintes

Tout d'abord, le Conseil se dit très favorable à la proposition qui confie au Protecteur du citoyen les mandats préalablement dévolus au Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux. Il salue le fait que la protection de tous les citoyens qui se sentent lésés par l'appareil gouvernemental soit maintenant regroupée sous une même égide, d'autant plus que ce mécanisme relève désormais du gouvernement et de l'Assemblée nationale. De fait, le statut particulier du secteur de la santé et des services sociaux dans ce processus de plaintes a toujours désorienté le citoyen qui ne savait plus à qui s'adresser. Toutefois, bien que le Conseil des aînés soit favorable à cette orientation, il n'en demeure pas moins inquiet relativement à deux aspects spécifiques.

D'une part, tant le Protecteur du citoyen que le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux paraissent souvent dépassés par le nombre de plaintes et de dossiers à régler. Le Conseil craint, que ce regroupement fasse en sorte que le nouveau Protecteur du citoyen puisse encore moins suffire à la tâche, surtout si ses moyens ne sont pas ajustés en conséquence pour y faire face.

Dans la même ligne de pensée, bien que le Conseil soit conscient de la nécessité d'un mécanisme de plaintes pour les aînés des résidences privées avec services, il s'inquiète du fait que le projet de loi n° 83 confie au vice protecteur du citoyen (article 227) le mandat de recevoir leurs plaintes (article 23). En effet, si le Protecteur du

citoyen et le Protecteur des usagers sont déjà débordés par leurs mandats actuels; sachant que le réseau des résidences privées accueille plus du double des citoyens hébergés dans le réseau public d'hébergement, le Conseil doute fortement de la capacité de cette structure à desservir cette nouvelle clientèle.

D'autre part, le Conseil se demande comment le Protecteur du citoyen dont la mission est de « surveiller et faire corriger les négligences, les erreurs, les injustices et les abus des ministères et organismes du gouvernement du Québec », pourra exercer ce mandat au regard des résidences privées d'hébergement avec services pour aînés qui ne sont pas des organismes gouvernementaux? Le Conseil considère qu'il s'avère important de préserver le caractère privé des résidences afin de ne pas alourdir le fonctionnement de ces ressources par des contraintes organisationnelles et administratives qui n'apporteraient rien de plus à la qualité des services produits.

Enfin, les articles 92 à 96 du projet de loi traitent des comités de résidents et d'usagers en établissement (lire public) dans un contexte d'amélioration de la qualité des services. Le Conseil est d'avis que la mise en place de comités de résidents en résidence privée pourrait s'avérer aussi pertinente. Ainsi, un comité de résident pourrait se révéler fort utile dans l'accompagnement d'un résident dans une démarche de plainte. Le Conseil demande donc au Ministère de la Santé et des Services sociaux de favoriser la mise en place de comités de résidents en résidence privée, tout comme il le fait au regard du réseau public. De tels comités sont susceptibles de favoriser une expression libre et entière des revendications des personnes se considérant lésées par ces ressources.

Recommandations

1. Le Conseil des aînés est favorable au fait que le processus de plaintes provenant du réseau de la santé et des services sociaux relève du Protecteur du citoyen. Il signale toutefois que, sans ajout essentiel de ressources additionnelles au réseau, il est fort à craindre que les efforts de restructuration proposés ne soient que timidement porteurs d'améliorations notables.

2. Tout en étant d'accord avec l'établissement d'un mécanisme de plaintes pour les résidences privées, le Conseil considère important que celles-ci conservent leur caractère privé.

3. Favoriser la mise en place de comités de résidents dans les ressources d'hébergement privées.

Certificat de conformité pour les résidences privées avec services pour aînés

La situation des résidences privées avec services pour aînés préoccupe le Conseil et l'ensemble des aînés du Québec depuis plusieurs années. Le Conseil des aînés a d'ailleurs émis des recommandations sur cette situation à plusieurs reprises.

Ainsi, en ce qui a trait à l'encadrement des résidences privées avec services pour aînés, le Conseil est favorable, en principe, à l'introduction d'un certificat de conformité puisqu'il vise l'amélioration des services et de la sécurité des résidents. Cependant, le Conseil juge que certains éléments du projet, tels que formulés, sont susceptibles de mettre un frein à l'atteinte des objectifs et, peut-être même, de faire plus de tort que de bien.

Les éléments qui préoccupent le Conseil sont principalement :

- le caractère facultatif du certificat,
- la prise en compte exclusive du volet santé, sans vision globale,
- l'absence de suivi et de soutien du processus.

Caractère facultatif du certificat

Dès 1995, le Conseil, dans son *Avis sur les abus exercés à l'égard des personnes aînées*, recommandait « que des mécanismes d'accréditation ou de reconnaissance de toutes les résidences privées qui accueillent des personnes âgées soient instaurés à l'échelle du Québec. Les aînés doivent être mis à contribution tant au niveau de la mise en place que du suivi. À titre d'exemple, le projet Roses d'Or initié dans la région de la Mauricie par des aînés constitue une expérience fort valable. » Il ajoutait, dans ce même avis, « qu'une politique de vérification et de contrôle de la qualité de ces résidences soit mise en place ».

Également, en 2000, dans son *Avis sur l'hébergement en milieux de vie substituts pour les aînés en perte d'autonomie*, le Conseil réitérait « que soit élaboré et adopté un système de reconnaissance des résidences privées pour aînés avec services et qu'un programme de suivi et de soutien soit instauré. » L'objectif visé par cette recommandation était de faire en sorte que les résidents des milieux de vie substituts reçoivent les services en qualité et en quantité suffisante, selon leur condition de santé et leur degré de perte d'autonomie.

Même si on exige d'une résidence qu'elle soit titulaire d'un certificat de conformité afin de pouvoir accueillir des clientèles orientées par un établissement public, le Conseil doute qu'un grand nombre de résidences se prévale d'un tel certificat. En effet, la plupart des résidences privées avec services pour aînés sont très hésitantes à accueillir des personnes en moyenne ou lourde perte d'autonomie, clientèle principalement visée par ce projet de loi. De plus, un grand nombre de résidences ont des listes d'attente qui

font en sorte qu'elles ne comptent pas sur les établissements publics pour obtenir de la clientèle. Aussi, il est à craindre que les résidences qui pourraient présenter des lacunes au niveau de la qualité de leurs services ne demanderont pas de certificat de conformité de crainte de ne pas l'obtenir et ainsi d'avoir moins de clientèle qu'elles n'en ont déjà. Enfin, celles qui nous apparaissent le plus susceptibles de demander le certificat seront celles qui sont certaines de l'obtenir, car elles savent déjà répondre aux critères exigés.

Par conséquent, il est peu probable que l'objectif d'améliorer la qualité des services soit atteint puisque, selon nous, seules les résidences répondant déjà à ces critères de qualité demanderont la certification et les résidences moins performantes s'en abstiendront.

Prise en compte exclusive du volet santé sans vision globale

Le Conseil des aînés a déjà mentionné la nécessité que l'appréciation des résidences avec services pour aînés soit la plus impartiale et la plus complète possible, c'est-à-dire qu'outre la qualité de vie et la satisfaction des clientèles, l'appréciation comprenne la qualité des services de soins, d'aide et d'assistance ainsi que des aspects « sécurité et incendie » du bâtiment. De même, le processus devrait être sous l'égide d'un organisme indépendant d'appréciation.

Or, pour qu'un tel organisme d'appréciation des résidences soit efficace, il doit résulter d'une volonté gouvernementale. Pour ce faire, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir (MAMSL) et le ministère de la Sécurité publique (MSP) doivent unir leurs efforts afin de mettre sur pied un programme commun d'appréciation de la qualité des résidences privées avec services pour aînés et l'inclure dans chacune de leur législation.

Ainsi, les aspects de l'appréciation de la qualité de vie et de la satisfaction de la clientèle pourraient être sous la responsabilité du programme Roses d'Or. Pour sa part, le service d'incendie de chaque municipalité, ou une firme privée mandatée par une municipalité ou une MRC, aurait le mandat de vérifier le respect de la réglementation municipale qui s'applique pour les résidences privées avec services, entre autres en matière de sécurité et d'incendie. Enfin, les aspects des soins de santé et les services sociaux offerts aux résidents seraient appréciés par les CLSC.

Absence de suivi et de soutien du processus

Le dernier élément concerne l'article 128 du projet de loi n° 83, à savoir l'absence d'intégration d'un programme de suivi et de soutien.

De fait, l'instauration d'un programme de suivi et de soutien, à même un processus de délivrance d'un certificat de conformité, viendrait démontrer une volonté de collaboration et de reconnaissance de l'apport des résidences dans la gamme de services destinés aux personnes âgées et non uniquement un exercice de contrôle, tel que le laisse entendre l'article 128.

En proposant un système de contrôle et de vérification sans autre forme de soutien, on risque fort, encore une fois, de ne pas atteindre l'objectif d'amélioration de la qualité des services dans les résidences. En effet, il a été démontré, et ce, depuis plusieurs années, qu'il est très difficile d'offrir des services adaptés aux besoins d'une clientèle âgée en perte d'autonomie et que des adaptations de l'environnement et des façons de faire, ainsi qu'une formation continue du personnel, sont absolument nécessaires. Pour que les résidences puissent suivre l'évolution de leur clientèle, il faut non seulement qu'elles soient contrôlées, mais aussi soutenues.

D'ailleurs, une première enquête dans 47 CHSLD a fait ressortir que les aspects de formation et de soutien sont les deux éléments les plus importants pour l'obtention de

services de qualité dans les milieux d'hébergement. C'est pourquoi le Conseil ne croit pas que le processus, tel que proposé dans le projet de loi, réponde aux objectifs d'amélioration de la qualité des services et de réduction de toute forme d'abus auprès des résidents.

Un document de réflexion proposant un mécanisme d'appréciation obligatoire a déjà été soumis au comité aviseur provincial (CAP) du programme Roses d'Or, comité dont le Conseil des aînés fait partie. Ce document propose un modèle de processus d'appréciation de l'ensemble des résidences privées avec services pour aînés opéré par un organisme indépendant. En plus de planifier et de coordonner le processus d'appréciation des résidences privées avec services pour aînés, cet organisme pourrait :

- Conseiller les résidences en matière de qualité de services en ce qui concerne la qualité de vie, la sécurité des bâtiments au niveau de l'aménagement et des risques d'incendie et la qualité des soins.

- Accompagner les résidences dans leur processus d'amélioration de la qualité en les informant des nouvelles règlementations, des nouvelles pratiques et des nouveaux outils pouvant intervenir dans la dispensation de services de qualité.

- Proposer une formation continue du personnel et des gestionnaires, adaptée aux besoins des résidences privées avec services pour aînés.

Le gouvernement pourrait s'inspirer de ce document pour élaborer un modèle intégré d'appréciation des résidences privées avec services pour aînés.

Enfin, le projet de loi demeure vague sur le mécanisme même de l'émission du certificat de conformité. Ainsi, à l'article 128 du projet de loi, qui concerne les articles 346.0.3 à 349.0.19 de la Loi sur les Services de Santé et Services sociaux (LSSSS), on mentionne que « Pour obtenir un certificat de conformité, un exploitant de résidence

pour personnes âgées doit en faire la demande par écrit à l'agence du territoire où se trouve sa résidence au moyen du formulaire que cette dernière lui fournit et satisfaire aux conditions suivantes : 1° respecter les critères sociosanitaires déterminés par règlement; 2° détenir une attestation d'appréciation délivrée par un organisme reconnu par le ministre » sans pour autant y mentionner ni les critères sociosanitaires déterminés, ni ce que sont ou seront les organismes reconnus par le ministre. Le Conseil ne saurait se prononcer sur de si vagues propositions, d'autant plus que le critère essentiel, soit l'appréciation obligatoire, n'est pas respecté.

De plus, comme cette certification de résidences est sous la responsabilité des agences de la santé et des services sociaux, le Conseil se demande si les critères et les façons d'évaluer ces critères seront les mêmes dans l'ensemble des régions du Québec, car le projet de loi demeure muet sur le sujet.

Dans un même ordre d'idées, le Conseil demandait dans son *Avis sur l'hébergement en milieux de vie substituts pour les aînés en perte d'autonomie* de « Faire en sorte que toute personne âgée qui a besoin de services en milieux de vie substituts ait une évaluation complète qui tienne compte de tous les aspects de sa situation, et ce, à partir d'un outil d'évaluation standardisé. » Est-ce que le mécanisme proposé dans le projet de loi comprend une telle évaluation?

Recommandations

Le Conseil est très favorable à la mise en place d'un processus d'appréciation ou de reconnaissance des résidences privées avec services pour aînés. Toutefois, il considère que le caractère facultatif de l'obtention du certificat de conformité pour les résidences privées avec services pour aînés, tel que proposé, risque de ne pas atteindre les objectifs visés pour sa mise en place. Par conséquent, le Conseil recommande :

1. Que le processus de reconnaissance des résidences privées avec services pour aînés soit obligatoire et opéré par un organisme indépendant.

2. Que le processus d'appréciation soit le plus impartial et le plus complet possible, c'est-à-dire qu'outre l'appréciation de la qualité de vie et de la satisfaction des clientèles, il comprenne l'appréciation de la qualité des services de soins, d'aide et d'assistance ainsi que les aspects « sécurité et incendie » du bâtiment. Pour ce faire, il est urgent que le MSSS, le MAMSL ainsi que le MSP unissent leurs efforts afin de mettre sur pied un programme commun d'appréciation de la qualité des résidences privées avec services pour aînés et l'inclure dans chacune de leur législation.

3. Qu'un mécanisme de suivi et de soutien des résidences soit inclus dans le projet de loi.

Réflexion

Le Conseil aimerait porter à l'attention de la Commission le fait que, selon lui, le soutien à domicile de personnes âgées en perte d'autonomie modérée et sévère a ses limites, tout comme le maintien en résidences privées avec services. De fait, lorsqu'une personne âgée présente des problèmes de comportement majeurs, surtout lorsqu'il y a présence d'un déficit cognitif important souvent lié à une démence, ou lorsque la condition de la personne exige plus de trois heures de soins et services par jour et/ou que les proches aidants ne sont plus en mesure d'assurer l'aide et les soins requis par la personne aidée, on doit envisager un environnement encore plus englobant.

Dès lors, il apparaît que seul le centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) peut répondre aux besoins de la clientèle. Cependant, certains semblent croire, depuis quelques années, que cette ressource n'est plus nécessaire. Le Conseil pense que le fait de nier ce besoin dirige le système vers un cul-de-sac dont la société

québécoise aura beaucoup de mal à se sortir au cours des prochaines années. C'est pourquoi, dans son *Avis sur les milieux de vie substituts pour les aînés en perte d'autonomie*, le Conseil avait suggéré de « Rendre disponible, à la grandeur de la province et avec un souci d'équité interrégionale, un nombre suffisant de milieux de vie substituts publics pour les aînés présentant une perte d'autonomie modérée ou grave » et de « Rendre disponible, à la grandeur de la province, un nombre suffisant de milieux de vie substituts diversifiés et adaptés au niveau d'autonomie des utilisateurs et de leurs particularités afin de leur offrir un véritable choix ». Le Conseil des aînés réaffirme que le MSSS doit faire tout en son pouvoir pour développer de nouvelles ressources de CHSLD.

Par ailleurs, le Conseil constate une détérioration de la qualité de vie au travail des intervenants des milieux publics d'hébergement et, pour plusieurs, des graves sentiments d'échec et de démotivation. C'est aussi pourquoi, dans ce même avis, le Conseil faisait ressortir que « Le MSSS et les gestionnaires de milieux de vie substituts doivent mettre en place des moyens de soutenir, de motiver et d'encourager le personnel oeuvrant auprès d'aînés en perte d'autonomie. »

Conclusion

Il est maintenant connu que le réseau public d'hébergement est dans une situation critique comme l'a démontré l'enquête menée dans certains CHSLD. Mais, ce qui est davantage à craindre, c'est qu'il risque d'arriver encore pire dans le réseau privé d'hébergement si les choses ne sont pas faites correctement et ce, dès maintenant. Le nombre de personnes nécessitant des services dont la nature et la quantité iront en augmentant, et ce, de façon très rapide, dans des milieux souvent incapables de faire face à ces nouvelles demandes, devrait inciter le gouvernement à mettre en place des mesures efficaces pour faire face à ces nouveaux besoins. Il faut surtout qu'il évite de créer un faux sentiment de sécurité chez les aînés fragiles, en leur proposant un système de contrôle inadéquat et inefficace.

Il faut garder en mémoire que les objectifs poursuivis par cette démarche sont d'assurer les services de qualité requis par les résidents des résidences privées avec services pour aînés et d'éviter les abus qui pourraient s'y produire. Selon le Conseil des aînés, le meilleur moyen d'y parvenir est de créer une véritable complémentarité entre le réseau des résidences privées et celui des établissements du réseau public. En adoptant une position de contrôle et de surveillance, sans donner les moyens aux résidences d'améliorer leurs services, on risque de se retrouver avec deux réseaux en conflit. Il semble donc essentiel que le gouvernement leur donne les moyens d'avoir accès à de la formation et à des conseillers expérimentés.

L'enquête menée au printemps dernier donne un portrait peu reluisant de la situation qui prévaut dans le réseau d'hébergement public. Il apparaît donc important, voire urgent, que le gouvernement, et plus particulièrement le MSSS, le MAMSL et le MSP, mettent en place un programme articulé de formation, de suivi et de soutien dans un processus complet d'appréciation de l'ensemble des milieux d'hébergement.

Sans cette vision globale, le risque que la situation se détériore est plus que probable, compte tenu de l'augmentation du nombre d'aînés qui présenteront, au cours des prochaines années, une détérioration de leur autonomie liée au processus de vieillissement.

Le Conseil souhaite collaborer avec l'ensemble des ministères et organismes impliqués auprès des aînés pour trouver des solutions afin de répondre adéquatement aux besoins des clientèles actuelles et futures, à la mesure des capacités financières du gouvernement.